Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 mars 2020
(OR. en)

15301/19
ADD 1

Dossier interinstitutionnel:
2018/0169(COD)

ENV 1046
SAN 528
CONSOM 341
AGRI 631
CODEC 1803

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet:	Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau - Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

Le 28 mai 2018, la Commission a adopté une proposition législative relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau (ou règlement relatif à la réutilisation de l'eau) (document 9498/18 + ADD 1 à ADD 6).

Le 12 février 2019, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture sur la proposition de la Commission (document 6427/19).

Lors de sa session du 26 juin 2019, le Conseil a marqué son accord sur une orientation générale concernant la proposition de la Commission (document 10278/19) donnant à la présidence le mandat de poursuivre les négociations avec le Parlement européen.

Trois trilogues se sont tenus, respectivement le 10 octobre, le 12 novembre et le 2 décembre 2019. Parallèlement à ces trilogues, plusieurs réunions tripartites techniques ont eu lieu.

Le 18 décembre 2019, après avoir analysé ce texte en vue d'un accord, le Comité des représentants permanents a approuvé le compromis final issu des trilogues (document 14944/19 + COR 1). Le texte approuvé contenant les dispositions renumérotées a été distribué le même jour (ANNEXE du document 15254/19 + COR 1).

Le 21 janvier 2020, la commission ENVI du Parlement européen a approuvé le texte. Le même jour, le président de la commission ENVI a ensuite envoyé une lettre au président du Comité des représentants permanents indiquant que, sous réserve de vérification par les juristes-linguistes, il recommanderait à la commission ENVI et à la plénière d'adopter la position du Conseil sans amendements.

Le Comité économique et social a adopté son avis sur la proposition le 12 décembre 2018[1]. Le Comité des régions a adopté le sien le 6 décembre 2018[2].

II. OBJECTIF

Le présent règlement vise à garantir que l'eau de récupération est sûre pour l'irrigation agricole, de façon à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine et animale, à promouvoir l'économie circulaire, à soutenir l'adaptation au changement climatique et à contribuer à réagir de façon coordonnée dans l'ensemble de l'Union aux problèmes de rareté de l'eau et à la pression qui en résulte sur les ressources en eau, et ainsi contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

Observations générales

En vue de trouver un accord sur le règlement relatif à la réutilisation de l'eau, des représentants du Conseil et du Parlement européen ont mené des négociations informelles au cours de trilogues afin de faire converger leurs positions. Le texte de la position du Conseil en première lecture sur le règlement reflète tout à fait le compromis intervenu entre les deux colégislateurs et facilité par la Commission européenne.

[1] JO C 110 du 22.3.2019, p. 94.
[2] JO C 86 du 7.3.2019, p. 353.

Le Conseil et le Parlement européen partagent les objectifs du règlement relatif à la réutilisation de l'eau. Dans ce contexte, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord lors du trilogue final sur un texte du règlement qui offre un bon compromis entre leurs différentes positions. D'une part, en vue d'éviter des charges administratives inutiles, le Conseil souhaitait assurer la clarté en ce qui concerne le champ d'application du règlement et laisser une marge de manœuvre suffisante aux États membres qui pratiquent la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole, ainsi qu'à ceux qui ne le font pas. D'autre part, le Parlement souhaitait renforcer l'harmonisation des règles relatives à la réutilisation de l'eau dans l'UE, notamment en établissant des exigences minimales de qualité et de surveillance de l'eau.

Questions clés

L'accord intervenu lors du trilogue du 2 décembre 2019 représente la convergence des positions du Conseil et du Parlement sur plusieurs questions fondamentales.

Champ d'application

Le Conseil et le Parlement conviennent que les exigences minimales de qualité et de surveillance de l'eau fixées dans le règlement ne concernent que l'utilisation, à des fins d'irrigation agricole, des eaux urbaines résiduaires traitées. Toutefois, reconnaissant qu'il existe des possibilités importantes de réutilisation de l'eau de récupération à des fins autres que l'irrigation agricole, l'annexe I du règlement prévoit que, sans préjudice des dispositions pertinentes du droit de l'Union dans le domaine de l'environnement et de la santé, les États membres peuvent utiliser l'eau de récupération à d'autres fins, notamment à des fins industrielles et à des fins environnementales et de services collectifs.

En outre, la position du Conseil en première lecture inclut, à l'article 2, paragraphe 2, une clause discrétionnaire qui permet aux États membres de décider qu'il n'est pas approprié de réutiliser des eaux à des fins d'irrigation agricole dans un ou plusieurs de leurs districts hydrographiques ou parties de ceux-ci. Cela permet aux États membres qui ne pratiquent pas la réutilisation de l'eau d'éviter des charges administratives inutiles, telles que les coûts liés à la mise en place d'une infrastructure administrative pour l'octroi de permis.

Dans le même temps, la clause discrétionnaire fixe les modalités visant à garantir que les États membres justifient dûment leurs décisions, les réexaminent en tant que de besoin, au moins tous les six ans, et les soumettent à la Commission. En outre, l'article 10, paragraphe 3, oblige les États membres à mettre leurs décisions à la disposition du public, en ligne ou par d'autres moyens. Le considérant (7) explique en outre que le règlement a pour objet de faciliter le recours à l'eau de récupération à des fins d'irrigation agricole à chaque fois que cela est approprié et économiquement efficient. Le considérant souligne également que le règlement devrait être suffisamment souple pour permettre que les États membres qui ne pratiquent pas la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole ne soient tenus d'appliquer ces règles que lorsqu'ils commenceront à introduire cette pratique à un stade ultérieur.

En outre, le Conseil et le Parlement conviennent qu'il est important de faciliter l'innovation en matière de réutilisation de l'eau tout en évitant de fausser les conditions de concurrence. Pour ces raisons, la position du Conseil en première lecture prévoit à l'article 2, paragraphe 3, que, sous certaines conditions, les projets de recherche et les projets pilotes peuvent bénéficier d'une dérogation à l'application du règlement.

Enfin, l'article 2, paragraphe 4, met en avant le fait que le règlement relatif à la réutilisation de l'eau s'applique sans préjudice du cadre législatif relatif à l'hygiène des denrées alimentaires établi par le règlement n° 852/2004.

Dans le même temps, l'article 2 tient compte de l'approche à barrières multiples en précisant que le règlement relatif à la réutilisation de l'eau n'empêche pas les exploitants du secteur alimentaire d'obtenir la qualité d'eau requise pour se conformer au règlement (CE) n° 852/2004 en utilisant, à un stade ultérieur, plusieurs solutions de traitement de l'eau, seules ou en association avec d'autres solutions n'impliquant pas de traitement, ou d'utiliser d'autres sources d'eau à des fins d'irrigation agricole. Dans ce contexte, il faut noter que l'article 5, paragraphe 4, point c), prévoit que le plan de gestion des risques liés à la réutilisation de l'eau doit en particulier déterminer les barrières supplémentaires dans le système de réutilisation de l'eau, et fixe les exigences supplémentaires éventuelles qui sont nécessaires après le point de conformité pour garantir que le système de réutilisation de l'eau est sûr, y compris les conditions relatives à la distribution, au stockage et à l'utilisation le cas échéant, et détermine la ou les parties chargées de satisfaire à ces exigences. Une référence à ces barrières figure également à l'annexe I, section 2, point 1.

Enfin, l'amendement proposé par le Parlement visant à introduire la responsabilité de l'exploitant d'installation de récupération en cas de non-conformité n'a pas été inclus dans le texte de compromis car il a été considéré comme ne relevant pas du champ d'application. Par ailleurs, dans la pratique, il serait très difficile de prouver que l'eau de récupération est responsable de la contamination du sol ou des cultures.

Exigences minimales de qualité et de surveillance de l'eau

Le règlement relatif à la réutilisation de l'eau vise à protéger la santé humaine et animale et l'environnement en fixant des exigences minimales à la fois pour la qualité de l'eau de récupération et pour le contrôle de la conformité, conjuguées à l'harmonisation des éléments essentiels de gestion des risques.

Ces exigences minimales sont énoncées respectivement à l'annexe I et à l'annexe II du règlement. Ces annexes sont le résultat d'un travail approfondi réalisé par des experts, notamment issus du Centre commun de recherche (JRC). Compte tenu du fait que les travaux techniques doivent primer sur les considérations politiques, le Conseil et le Parlement sont convenus, lors des trilogues, de n'apporter que quelques modifications à ces annexes, qui ont par la suite été approuvées par le JRC. En outre, pour des raisons de clarté, une note de bas de page a été ajoutée au tableau 1 de l'annexe I, qui est libellée comme suit: "Si le même type de cultures irriguées relève de plusieurs catégories du tableau 1, les exigences de la catégorie la plus stricte s'appliquent.". Le Conseil et le Parlement se sont également mis d'accord sur une disposition relative à la surveillance de validation. Cette disposition prévoit que la surveillance de validation doit être effectuée dans tous les cas de modernisation des équipements et d'ajout de nouveaux équipements ou procédés. De plus, la surveillance de validation ne doit être effectuée que pour la catégorie de qualité de l'eau de récupération la plus stricte.

Par ailleurs, le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués afin d'adapter au progrès technique et scientifique les éléments essentiels de gestion des risques (article 5, paragraphe 5, premier alinéa), ainsi que des actes délégués visant à compléter ledit règlement afin d'établir les spécifications techniques de la gestion des risques (article 5, paragraphe 5, deuxième alinéa), garantit que le règlement reste à jour. Par ailleurs, l'article 11, paragraphe 5, prévoit que la Commission doit, en concertation avec les États membres, établir des lignes directrices visant à soutenir l'application pratique du règlement. La Commission doit présenter ces lignes directrices dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement. L'harmonisation découle également de l'article 6, paragraphe 5, qui prévoit que les autorités compétentes doivent communiquer au demandeur de permis la date probable d'une décision relative à la demande dans un délai de douze mois. Enfin, sur la base de l'article 15, les États membres qui pratiquent la réutilisation de l'eau à des fins agricoles doivent déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement et prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer leur mise en œuvre. Les États membres doivent informer la Commission, au plus tard quatre ans après la date d'entrée en vigueur du règlement, du régime ainsi déterminé et des mesures ainsi prises, ainsi que de toute modification apportée ultérieurement à ce régime ou à ces mesures.

La position du Conseil en première lecture ne fixe pas d'exigences minimales pour les micropolluants et les microplastiques. Toutefois, elle précise à l'annexe II, point B, paragraphe 6, point e), que les micropolluants et les microplastiques sont des substances préoccupantes en ce qui concerne la qualité de l'eau, et qu'elles doivent faire l'objet d'une attention particulière lors d'une évaluation des risques. En outre, l'article 12, paragraphe 2, point d), mentionne les substances suscitant de nouvelles préoccupations comme un aspect auquel la Commission doit accorder une attention particulière dans le cadre de l'évaluation. Dans ce contexte, la Commission a fait part de sa volonté de faire une déclaration selon laquelle, compte tenu du fait que les micropolluants et les microplastiques constituent un problème d'ordre général qui n'est pas uniquement limité à l'eau de récupération, elle poursuivra ses efforts pour continuer à s'attaquer à cette question importante.

Possibilité de tenir compte des différences entre les systèmes de réutilisation de l'eau dans l'UE

Conformément à l'approche fondée sur l'adaptation à l'usage prévu, le compromis défini dans la position du Conseil en première lecture offre une certaine souplesse aux États membres qui pratiquent la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole en ce qui concerne l'organisation de leurs systèmes de réutilisation de l'eau. Dans le même temps, le compromis assure une protection suffisante de la santé humaine et animale et de l'environnement. L'article 5 (gestion des risques) et l'article 6 (obligations concernant le permis relatif à l'eau de récupération), en combinaison avec les définitions d'autorité compétente, d'utilisateur final et de partie responsable figurant à l'article 3, laissent aux États membres une certaine souplesse en ce qui concerne les responsabilités des différents acteurs du système de réutilisation de l'eau.

De plus, afin de donner la nécessaire possibilité d'adaptation aux circonstances locales, l'article 3, paragraphe 11, définit le point de conformité comme le point où l'exploitant de l'installation de récupération fournit l'eau de récupération à l'acteur suivant de la chaîne, tandis que l'article 6, paragraphe 3, point f), prévoit que le point de conformité exact peut être fixé dans le permis.

Enfin, l'article 7, paragraphe 3, laisse également une marge de manœuvre en spécifiant qu'il incombe à l'autorité compétente de l'État membre de constater que la conformité de la réutilisation de l'eau a été rétablie, selon les procédures définies dans le plan de gestion des risques liés à la réutilisation de l'eau.

Compte tenu de la souplesse que la position du Conseil en première lecture offre aux États membres et à d'autres acteurs dans le domaine de la réutilisation de l'eau, les colégislateurs ont, lors du trilogue, fixé la date d'application à trois ans après l'entrée en vigueur du règlement (article 16).

Autres aspects importants

La position du Conseil en première lecture énonce également plusieurs autres aspects importants sur lesquels des représentants du Conseil et du Parlement ont trouvé un accord lors des trilogues.

Information et transparence

En vue de promouvoir la réutilisation de l'eau, les États membres dans lesquels l'eau de récupération est utilisée à des fins d'irrigation agricole doivent organiser des campagnes d'information et de sensibilisation générales sur les économies en ressources hydriques résultant de la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole. Afin d'éviter une charge disproportionnée, l'article 9 prévoit que les États membres peuvent adapter ces campagnes à l'ampleur de leurs activités de réutilisation de l'eau. En outre, pour des raisons de transparence, l'article 10 énumère les informations relatives à la réutilisation de l'eau que les États membres dans lesquels l'eau de récupération est utilisée doivent mettre à la disposition du public, en ligne ou par d'autres moyens. Ces informations doivent être adéquates et mises à jour tous les deux ans. Enfin, l'article 11 prévoit la mise en place d'un système d'informations concernant le contrôle de la mise en œuvre du règlement.

Accès à la justice

La position du Conseil en première lecture se réfère à l'accès à la justice dans un nouveau considérant (39), comme c'est le cas dans la directive sur les matières plastiques à usage unique. Cela reflète le fait que tous les États membres sont parties à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) de la CEE-ONU. Il n'est pas nécessaire d'établir des obligations spécifiques en matière d'accès à la justice dans le règlement relatif à la réutilisation de l'eau, étant donné que tous les États membres de l'UE disposent de systèmes nationaux efficaces pour garantir l'accès à la justice en matière d'environnement.

Évaluation et réexamen

L'article 12, paragraphe 1, prévoit que la Commission doit procéder à une évaluation et à un réexamen de l'application du règlement dans un délai de huit ans après sa date d'entrée en vigueur. Cet article précise sur quels éléments l'évaluation doit être fondée. Dans le cadre de l'évaluation, la Commission doit évaluer la possibilité d'étendre le champ d'application du règlement à l'eau de récupération destinée à d'autres fins spécifiques, y compris sa réutilisation à des fins industrielles. La Commission doit également évaluer la possibilité d'étendre les exigences énoncées dans le règlement à l'utilisation indirecte des eaux usées traitées.

IV. CONCLUSION

La position du Conseil en première lecture sur le règlement relatif à la réutilisation de l'eau reflète pleinement le compromis intervenu dans les négociations informelles entre les représentants du Conseil et du Parlement européen, facilité par la Commission. Compte tenu de ces éléments, le Comité des représentants permanents est invité à suggérer au Conseil:

- d'approuver cet exposé des motifs du Conseil relatif à sa position en première lecture; et
- d'envoyer le présent exposé des motifs du Conseil au Parlement européen.

Après adoption par le Parlement européen de sa position en deuxième lecture, approuvant la position du Conseil sans amendement, le règlement relatif à la réutilisation de l'eau entrera en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'UE.